

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ МЕНЕДЖМЕНТ В ВУЗЕ



С. А. Беляков, Т. Л. Клячко, А. В. Федотов

АНАЛИЗ ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2000–2010 гг. *

В статье проанализированы основные цели и задачи государственной образовательной политики Российской Федерации, представленные в федеральных программах развития образования, и результаты реализации этих программ в контексте достижения целей государственной политики.

Ключевые слова: образовательная политика, цели образовательной политики, развитие образования, программа развития образования.



S. A. Belyakov, T. L. Klyachko, A. V. Fedotov

Public educational policy of Russian federation in 2000–2010 years: analysis of goals and objectives

In this article the main goals and objectives of the state educational politics of the Russian Federation, which are represented in the federal programs of the development of education, and results of this federal programs in context of the main goals and objectives of the state educational politics of the Russian Federation are studied and analyzed.

Key words: educational policy, goals of educational policy, development of education, programs of development of education.

Обращение к теме государственной образовательной политики обусловлено двумя обстоятельствами. Во-первых, завершена реализация Федеральной целевой программы развития образования (ФЦПРО) на 2006–2010 гг., которая не привела к каким-либо заметным улучшениям в этой сфере. По крайней мере, итоги ее реализации не отражены в ФЦПРО на 2011–2015 гг., направленной на решение практически тех же самых проблем, которые должны были быть решены в предыдущие годы. Нет и иных документов, по которым можно было бы составить представление о достигнутых результатах реализации программы.

Во-вторых, продолжается работа над основными направлениями социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (до 2020 г.), которые предусматривают ряд действий, направленных на изменение состояния системы образования в контексте «старых» целей и задач развития образования, не опираясь в явном виде на результаты реализации программных мероприятий предыдущих лет.

Это является, с нашей точки зрения, следствием либо недостаточной разработанности государственной образовательной политики, либо неверного определения основных ее направлений и инструментов их осуществления.

* В статье использованы результаты проекта «Организационно-экономические механизмы развития высшего профессионального образования в условиях становления инновационной экономики (сценарии развития)», выполненного в 2011 г. Центром экономики непрерывного образования РАНХиГС.

Поскольку в соответствии с п. 2 ст. 1 Закона Российской Федерации «Об образовании»¹ организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования является Федеральная целевая программа развития образования², то основные положения политики должны быть отражены в программе на соответствующий временной период. Поэтому и основные проблемы формирования образовательной политики следует искать именно в программных документах.

Для проведения анализа программ необходимо уточнить содержание понятия «образовательная политика». Рассмотрение этого вопроса [1] позволило выделить следующие черты политики как общественного явления:

- политика представляет собой деятельность, направленную на достижение государственно и (или) общественно значимых целей и осуществляемую преимущественно государственными органами;
- касается главным образом реализации властных полномочий, функций государства;
- отражает степень воздействия государства на различные стороны общественной жизни, а также степень включенности государства в лице государственных органов власти и управления в различные отношения;
- присуща также политическим и общественным организациям, деятельность которых оказывает (точнее, может оказывать) влияние на процессы и отношения в масштабах государства и (или) общества или значительной его части.

Определение политики по своему содержанию во многом смыкается с определением государственного управления, где в качестве субъекта выступает государственная власть в лице своих органов, а в качестве объекта — вся совокупность отношений в государстве или достаточно существенная часть этой совокупности, выделенная по определенному признаку, например, отношения, связанные с образованием.

Политика, таким образом, должна преследовать достижение определенной цели или целей.

Следует, на наш взгляд, особо отметить то обстоятельство, что политика характеризует степень участия государства или иного субъекта в осуществлении той или иной деятельности. Ав-

торы определений политики на этом обстоятельстве не сосредотачиваются, но все-таки отмечают, что неосуществление деятельности — это тоже политика, показывающая, что субъект политической деятельности осознанно отказывается от ее осуществления. Весь спектр политики расположен, таким образом, между двумя полюсами, которыми являются осуществление необходимой деятельности в полном объеме и отказ от нее.

Применительно к государственному органу можно выделить три основных вида действий, которые могут им реализовываться:

1. Самостоятельные действия с возможным привлечением других субъектов — то, что реализует сам государственный орган.

2. Признание допустимости, разрешение и (или) инициирование действий других субъектов и неучастие в этих действиях — то, что государственный орган не реализует, но не препятствует или даже способствует тому, чтобы это делали другие субъекты.

3. Запрещение тем или иным возможным способом осуществления определенных действий как самому себе, так и другим субъектам — то, что государственный орган сам не осуществляет и своими действиями не позволяет осуществлять другим субъектам.

Для определения своей политики субъекту следует выработать и тем или иным образом объявить вид своих действий, а политика может быть сведена к определению соответствующих действий и степени их реализации.

В содержании политики в качестве обязательного элемента присутствует понятие цели или целей, на достижение которых она направлена. В большинстве определений источник целей прямо не указывается, но можно считать, что цели формируются в рамках определения субъектом желаемого для него состояния системы, которого он намерен достичь своими действиями или бездействием. В этом смысле политика по своему содержанию смыкается с определением управления «по целям» [2].

В этом контексте рассмотрим основные положения государственной образовательной политики, отраженные в программах развития и иных документах соответствующей направленности.

За 2000–2010 гг. было принято и реализовано две программы развития образования:

- Федеральная программа развития образования³. Утверждена Федеральным законом Рос-

¹ Об образовании: закон Российской Федерации от 10.07.1992 г., № 3266-1.

² До 2005 г. — Федеральная программа развития образования. Изменения были внесены Федеральным законом от 22.08.2004 г., № 122-ФЗ.

³ В Программе на 2000–2005 гг. даты не были указаны.

сийской Федерации от 10.04.2000 г., № 51-ФЗ «Об утверждении федеральной программы развития образования» (далее — ФПРО);

- Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 гг. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 23.12.2005 г., № 803.

Структурно обе программы весьма похожи, поскольку построены по типовой схеме разработки программ путем определения:

- главной (основной) цели, достижение которой обеспечивается реализацией программы;

- основных мероприятий, выполнение которых обеспечивает достижение основной цели; данные мероприятия можно представить в качестве частных, специфических целей, достижение которых является необходимым (и, в теории, достаточным) для достижения главной цели;

- конкретных мероприятий, реализуемых в рамках основных мероприятий и направленных на достижение конкретных результатов;

- задач, решаемых в процессе достижения целей.

Простота типовой схемы компенсируется сложностью ее реализации в практической деятельности:

- определение главной (основной) цели развития образования является важнейшей задачей, не получившей пока решения; в силу этого цель формулируется абстрактно, что в определенной мере противоречит основным принципам целеполагания, поскольку делает цель недостаточно понятной (размытой) и, как правило, плохо измеримой;

- декомпозиция основной цели в основные мероприятия представляет собой задачу, решаемую главным образом на уровне субъективных представлений разработчиков программы, без соотнесения этих мероприятий с поставленной целью, что делает вполне реальной ситуацию, когда основные мероприятия реализованы, а поставленная цель не достигнута;

- конкретные мероприятия формируются также на уровне субъективных представлений разработчиков, без соотнесения получаемых результатов с основной целью и (или) с основными мероприятиями, что связано, с нашей точки зрения, с неразработанностью подходов к формированию программ развития; это также приводит к ситуации, когда конкретные мероприятия успешно выполнены, а основные мероприятия — нет, и главная цель не достигнута или ее достижение не может быть предъявлено в каче-

стве результата реализации программы, поскольку не поддается, например, измерению;

- задачи, которые должны решаться для достижения программных результатов, часто представляются как разновидность программных целей, что нарушает целостность программного подхода.

Программа развития образования является по определению документом, в котором отражены все или основные положения государственной образовательной политики, точнее, те ее положения, которые государство собирается развивать посредством реализации определенных мероприятий с привлечением для этого различных участников и выделением соответствующих государственных ресурсов. В режиме «умолчания» можно предположить или как минимум допустить, что направления, не включенные в программу, развиваться не будут. Таким образом, в программах развития образования государством как субъектом образовательной политики реализуется главным образом первый и частично второй вид деятельности. В некотором смысле можно считать, что программы позволяют судить и о третьем виде деятельности, поскольку не вошедшие в программу направления деятельности реализовываться не будут, о чем неявно в программе и объявляется.

С другой стороны, наряду с программами развития образования положения государственной образовательной политики отображены в ряде иных документов, в частности:

- в Концепции модернизации российского образования до 2010 г., одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.12.2001 г., № 1756-р;

- Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г., № 1662-р;

- Приоритетном проекте развития образования (ПНПО) на 2005–2011 гг. и Комплексном проекте модернизации образования (КПМО).

Их содержание является исходным для разработки соответствующих программ развития и самостоятельного значения, с нашей точки зрения, иметь не должно.

Рассмотрим основные положения программ развития более детально.

ФПРО построена по следующей схеме: кратко охарактеризована система образования России по уровням образования, приведены количественные показатели образования (число уч-

реждений, численность обучающихся и преподавателей, некоторые дополнительные характеристики черты). В принципе вся характеристика сведена к общим статистическим данным по системе образования на начало 1998/99 уч. г., по которым можно сделать, пожалуй, единственный вывод: система большая. Потенциал системы образования на момент принятия ФПРО представлен в таблице.

Далее в ФПРО сформулированы ключевые проблемы образования, сформировавшиеся под воздействием трех основных факторов:

— социальная и экономическая нестабильность в обществе, острый дефицит финансовых средств в связи с кризисным положением в экономике;

— неполнота нормативной правовой базы в области образования;

— систематическое неисполнение норм законодательства в области образования.

При этом сами основные проблемы представлены в виде набора, без определения критериев или методологии их выделения и (или) отбора. В результате осталось неясным, направлена ли ФПРО на решение этих проблем, учитывает их тем или иным образом при определении программных мероприятий, или же вообще оставляет без внимания. В то же время решение основных проблем, как представляется, отнюдь не снимает действия указанных выше факторов, что оставляет возможность воспроизводства данных проблем, снижая результативность выполнения программы. Иными словами, факторы никуда не исчезают, следовательно, и проблемы могут остаться как минимум те же. Возможно, впрочем, что указанные факторы приведены в программе в качестве общей характеристики ситуации в образовании.

Главной целью ФПРО объявлено развитие системы образования в интересах формирования гармонично развитой, социально активной, творческой личности и в качестве одного из факторов экономического и социального прогресса общества на основе провозглашенного Российской Федерацией приоритета образования. Формулировка оставляет двоякое впечатление. Во-первых, целью программы развития является, как следует из формулировки, само развитие (т. е. процесс изменения характеристик системы образования), обеспечивающее реализацию интересов личности и экономики. Иными словами, цель сформулирована как процесс без определения результирующего состояния, что, с нашей точки зрения, затрудняет оценку основного результата выполнения программы.

Во-вторых, направленность программы «на личность и на экономику» понятна, поскольку так, наверное, и должно быть. Но именно она же вызывает и множество вопросов, в частности:

— какую личность можно считать гармонично развитой, социально активной и творческой;

— есть ли у этих характеристик личности измеряемые параметры, какими измерителями следует пользоваться для определения степени достижения главной цели;

— имеются ли у системы образования средства для получения в процессе образования указанных характеристик и каковы эти средства;

— каково влияние образования на социально-экономический прогресс общества, чем и как оно измеряется и т. д.

Причем вопросы эти далеко не праздные, поскольку от ответов на них зависит содержание программных мероприятий, которые необходимо реализовать для достижения главной цели. Причины такой постановки представляются

Потенциал системы образования на момент принятия ФПРО

Показатель	Число учреждений	Численность
1. Дошкольные учреждения и численность детей	60,25 тыс. ед.	4,7 млн
2. Общеобразовательные учреждения и численность учащихся в том числе негосударственные	66,7 тыс. ед. 568	21,1 млн
3. Учреждения НПО и численность учащихся	> 4 тыс. ед.	1,67 млн
4. Численность педагогических работников в учреждениях дошкольного, общего и начального профессионального образования	—	2,4 млн
5. Государственные учреждения СПО и численность студентов	2649	2052 тыс.
6. Негосударственные учреждения СПО и численность студентов	60	18,8 тыс.
7. Государственные учреждения ВПО и численность студентов	587	3,3 млн
8. Негосударственные учреждения ВПО и численность студентов	334	250,7 тыс.

очевидными и объяснения, с нашей точки зрения, не требуют.

В Программе сформулированы 12 целей и 18 задач, которые должны быть, соответственно, достигнуты и решены в процессе ее выполнения. При этом из текста неясно, являются ли многочисленные цели результатом декомпозиции главной цели, насколько их достижение будет или не будет приближать к ее реализации, насколько их достижение взаимосвязано и взаимообусловлено, не являются ли некоторые из них взаимоисключающими и т. п. Кроме того, сформулированные задачи должны быть решены, так как без этого не смогут быть достигнуты отдельные неглавные цели. Следовательно, они должны каким-то образом соответствовать поставленным целям, чего из текста Программы тоже не следует. Возможно, однако, что такое соответствие осталось «за скобками». Но также возможно, что это является следствием недостаточно четкого представления содержания главной цели, на которую должна быть ориентирована программа.

В ФПРО выделены 13 основных направлений развития системы образования, которые во многом (но не полностью) повторяют цели и задачи. Было бы логично представить эти направления как векторы развития системы для достижения поставленных целей. Но тогда они должны количественно, качественно и, желательно, структурно соответствовать целям. Правда, в этом случае формулирование направлений становится избыточным. Отсюда неясно, для чего эти направления вообще приведены.

В Программе сформулированы 29 основных результатов ее реализации, которые по смыслу должны соответствовать целям, задачам и основным направлениям развития образования. Вопрос состоит в их количественной измеримости. Например, насколько в ходе выполнения Программы вырастет обеспечение конституционных прав граждан на получение образования любого уровня в соответствии с законодательством России; возрастет роль государства в сохранении единого образовательного пространства и т. п.? И, главное, каким образом этот рост может быть представлен в качестве результата развития и реализации программных мероприятий? Следовательно, судить о достижении указанных результатов практически невозможно, что фактически и показано в ФЦПРО при подведении итогов развития системы образования Российской Федерации на этапе 2000–2005 гг.

Аналогичным образом выделены основные направления развития и основные результаты

реализации Программы на всех уровнях образования. Соответственно, проблема отсутствия количественной измеримости получаемых результатов сохранена и здесь.

В качестве самостоятельного подраздела в Программе выделены «Государственные и социальные гарантии обучающимся», но при этом «Социальная поддержка работников образовательных учреждений и других организаций системы образования» отнесена в раздел «Обеспечение ресурсами системы образования», хотя по смыслу эти подразделы могли бы быть объединены. Впрочем, это может рассматриваться как точка зрения разработчиков на состав ресурсного обеспечения образования.

Ресурсное обеспечение системы образования представлено в виде одного из основных направлений ее развития и, одновременно, ожидаемого результата этого развития. При отсутствии количественных измерителей и (или) определенных параметров ресурсного обеспечения значение данного раздела, с нашей точки зрения, существенно снижается. Остается неясным:

— является ли ресурсное обеспечение системы образования самостоятельным направлением ее развития и как при этом быть с ресурсным обеспечением реализации собственно Программы и получением необходимых результатов;

— как ресурсное обеспечение связано с целями, задачами, основными направлениями и ожидаемыми результатами данной Программы.

Финансовое обеспечение ФПРО представлено как постепенное выведение финансирования на уровень, удовлетворяющий потребности образовательных учреждений и системы образования в целом, определяемый в соответствии с установленными законодательством гарантиями и нормами. Конечная точка такого выведения — 2005 г., т. е. срок окончания реализации Программы. Следует учитывать, что на момент разработки ФПРО, как, впрочем, и в настоящее время, проблема обоснования и расчета потребности системы образования в ресурсах была и остается нерешенной. Проекты, связанные с определением такой потребности для разных уровней образования, разрабатывались уже в ходе реализации самой Программы [5, 6], при этом полученные результаты в дальнейшем использованы не были. Не было принято и никаких решений, устанавливающих размеры потребности образования в финансировании. Это может означать, что поставленная задача финансового обеспечения системы образования в ходе реализации Программы и не могла быть решена.

Еще одной особенностью ФПРО являлось весьма скромное подведение итогов реализации предыдущей программы развития⁴ на 1994–1999 гг. Указывается, в частности, что программой был предусмотрен переход к сбалансированному развитию системы образования в новых политических и социально-экономических условиях. Основные цели этого этапа — «определить и осуществить комплекс мер, направленных на сохранение системы образования, реализовать программу структурно-содержательных преобразований, создать нормативную правовую базу, механизмы изменений и развития системы образования». На этой основе планировалось осуществить дальнейшее всестороннее развитие системы образования. Реализация поставленных целей в полной мере не была достигнута в связи с трудностями экономического и организационного характера. Это можно рассматривать как признание невыполнения программы.

Общие выводы об основных положениях ФПРО:

1. Основная (главная) цель Программы сформулирована в терминах процесса, а не результата, причем без определения его количественных характеристик. Она представляет собой в некотором смысле вектор, направление, в котором должно развиваться образование, и набор условий, в которых это развитие будет или должно осуществляться.

2. Поскольку главная цель не имеет количественно измеряемых параметров и не ориентирована на некоторое новое состояние, то и специфические (частные, неглавные) цели ФПРО также сформулированы в терминах процесса — улучшения существующих характеристик системы образования. Но для частных целей подобный подход представляется малопродуктивным по следующим соображениям:

— отдельные характеристики системы образования, а особенно ее подсистем — уровней образования, должны быть количественно измеримы, и их улучшение должно быть обусловлено конкретным изменением значений этих характеристик;

— частные цели должны корреспондировать с главной целью;

— достижение частных целей должно приводить к достижению главной цели или, по крайней мере, существенно и измеримо приближать к ней.

Кроме того, отсутствие измерителей не позволяет обоснованно определить потребность в ресурсах для развития системы образования по выделенным направлениям. Возникает также возможность замены оценки результатов развития всей системы образования оценками хода (процесса) развития отдельных направлений, что на практике и происходит. Можно, конечно, рассматривать развитие системы образования как развитие ее отдельных подсистем. Очевидно, по этому пути и пошли разработчики Программы. Правда, об их намерениях приходится только догадываться, поскольку из текста Программы это никак не вытекает. В любом случае достижение целей глобального уровня требует соответствующей оценки общего состояния системы.

3. Представляется, что в основу ФПРО положена неочевидная посылка о том, что обеспечение развития системы образования по определенным направлениям приведет к изменению состояния всей системы⁵. Однако по логике программного или проектного управления сначала должен быть определен результат, который необходимо получить, а затем разработаны шаги, действия по его получению. В данном случае Программа направлена, по существу, на содействие уже происходящим в системе образования процессам, которые оценены как полезные или улучшающие ее состояние.

4. ФПРО не является продолжением предыдущей программы развития, что может рассматриваться как разрыв непрерывности государственной образовательной политики.

ФЦПРО построена по схеме, несколько отличающейся от схемы ФПРО, поскольку разрабатывалась как федеральная целевая программа с четко определенной структурой и требованиями к содержанию⁶ и утверждалась постановлением Правительства Российской Федерации.

В основу формирования ФЦПРО и, следовательно, в основу государственной образовательной политики на 2006–2010 гг. было положено представление об образовании как источнике развития основного конкурентного преимущества и фактора обеспечения устойчивого экономического роста страны — человеческого потенциала. ФЦПРО исходила из того, что обеспечение конкурентоспособности России на мировом уровне

⁵ Грубо такой подход можно определить как «куда кривая вывезет».

⁶ О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»: постановление от 26.06.1995 г., № 594.

⁴ Точнее — проекта Программы развития образования, поскольку принята она не была.

основывается на обеспечении оптимального соотношения затрат и качества в сферах образования и науки. При этом Программа не содержит критерия оптимальности, не указывает на подходы к оценке качества образования и не устанавливает порядка соотношения затрат и качества, т. е. не определяет параметров ее собственных результатов и способов их измерения.

В ФЦПРО образование рассматривается как главный фактор устойчивого роста экономики государства. Без каких-либо обоснований повторяется в очередной раз тезис о ведущей роли образования в экономическом развитии страны. Однако не указывается на то, что оно является не единственным фактором, что отмечалось, в частности, в ФПРО.

По нашему мнению, для реализации конкурентных преимуществ, предоставляемых экономике страны развитой системой образования, необходимо учитывать и другие факторы, во взаимодействии с которыми человеческий потенциал проявляется в должной мере и обеспечивает необходимый экономический рост (рис. 1). В результате неучета этих факторов развитие системы образования в ФЦПРО рассматривается «само по себе», в отрыве от других систем, что не может не сказаться на результатах реализа-

ции программных мероприятий и достижении основной поставленной цели.

Признавая человеческий потенциал основным фактором повышения конкурентоспособности экономики России, следует учитывать ряд обстоятельств:

- человеческий потенциал является всего лишь потенциалом, наличие которого еще не означает его реализацию;

- создание условий для развития человеческого потенциала — это создание «потенциала для формирования потенциала», не приводящее к его «автоматической» реализации;

- для реализации человеческого потенциала нужны соответствующие условия, которые создаются (или не создаются) главным образом за рамками системы образования;

- для обеспечения реализации человеческого потенциала необходимо сопряжение процессов в системе образования и за ее пределами.

Иными словами, обученный человек должен прийти на рабочее место, соответствующее его потенциалу и обеспечивающее реализацию этого потенциала. В свою очередь, человек должен быть обучен в соответствии с требованиями того рабочего места, на которое он придет работать. Несмотря на очевидность такого вывода, следу-

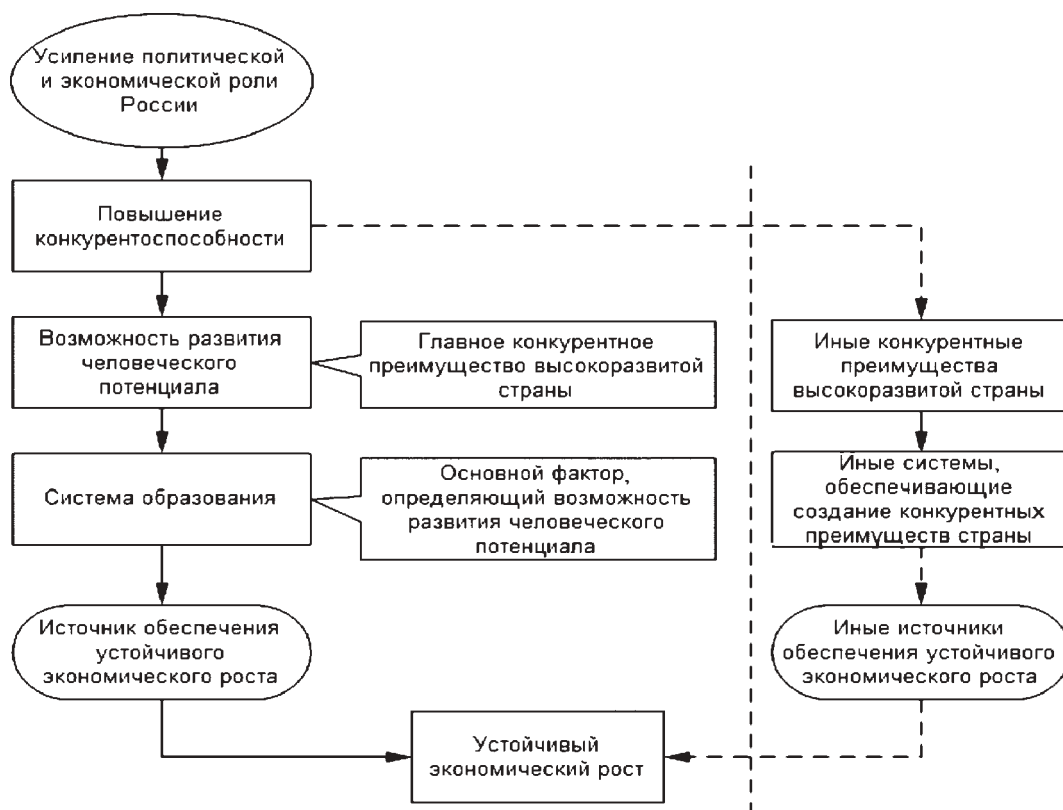


Рис. 1. Система образования как фактор обеспечения устойчивого экономического роста

ет отметить, что если вторая его часть является чуть ли не лозунгом дня, то о первой как-то не упоминается. Плохой характеристикой системы образования считается то обстоятельство, что большая часть выпускников профессиональных учебных заведений не работают по полученной специальности, но при этом не указывается, что:

- по полученным специальностям недостаточно рабочих мест;
- имеющиеся рабочие места очень часто не обладают характеристиками, соответствующими современным требованиям, не являются привлекательными для их заполнения и не обеспечивают ожидаемой реализации человеческого потенциала.

Вообще обсуждение проблемы соответствия образования рынку труда смещено в сторону собственно образования, на которое возлагается ответственность не только за то, чтобы готовить востребованных экономикой специалистов, но еще и за определение того, какие именно специалисты понадобятся экономике, причем в средне- и долгосрочной перспективе. Не вдаваясь в эти проблемы, отметим, что если экономика не знает перспектив своего развития (неважно, по каким причинам), то и образование за нее этого не сделает и не сможет готовить кадры в соответствии с потребностями рынка труда. Следовательно, придется и дальше мириться с тем, что значительная часть выпускников учебных заведений будет работать не по специальности.

В ФЦПРО выделены три набора задач.

Первый основан на результатах реализации ФПРО, Концепции модернизации образования, федеральных целевых, межведомственных и ведомственных программ в сфере образования и содержит следующие задачи:

- приведение содержания образования, технологий обучения и методов оценки качества образования в соответствие с требованиями современного общества;
- разработка механизмов управления, адекватных задачам развития системы образования;
- создание экономических механизмов, обеспечивающих инвестиционную привлекательность сферы образования.

Второй набор задач вытекает из Концепции модернизации образования и содержит следующее:

- развитие современной системы непрерывного образования;
- повышение качества профессионального образования;

- обеспечение доступности качественного общего образования;
- повышение инвестиционной привлекательности сферы образования;
- формирование эффективного рынка образовательных услуг и переход на принципы нормативного подушевого финансирования.

Третий набор «возникает» при обосновании решения проблемы программно-целевым методом в виде перечня негативных последствий, которые можно будет избежать при реализации программы. По сути дела, в качестве обоснования еще раз повторяются в более развернутом виде задачи Концепции модернизации образования. Последствия сформулированы таким образом, что воспринимаются как задачи, которые необходимо решить в рамках программы, например:

- серьезное отставание российских школьников от сверстников из индустриально развитых стран в освоении практически значимых научных представлений и навыков;
- структура профессионального образования не полностью соответствует структуре потребностей рынка труда;
- не получила должного развития система непрерывного профессионального образования, что сдерживает технико-технологическое обновление экономики, не позволяет эффективно модернизировать социальную сферу;
- высшее образование слабо интегрировано с научной деятельностью, что негативно сказывается на качестве подготовки специалистов и одновременно снижает потенциал развития научных исследований в России;

— сложившаяся система образования обладает низкой инвестиционной привлекательностью, что ведет к ее ресурсному истощению, снижению конкурентоспособности российского образования на мировом рынке образовательных услуг и др.

Приведены и негативные тенденции в развитии образования, которые, по смыслу изложения, также необходимо преодолеть в ходе реализации ФЦПРО, т. е. они опять представляются как требующие решения задачи, но снова без четкого указания на это.

Наличие нескольких комплектов программных задач наводит на мысль о необходимости пересмотра структуры программы и отнесения всех явно и неявно поставленных задач в соответствующий ее раздел и объявления их задачами ФЦПРО либо исключения их из текста.

Стратегической целью ФЦПРО объявлено обеспечение условий для удовлетворения потребностей граждан, общества и рынка труда

в качественном образовании путем создания новых институциональных механизмов регулирования в сфере образования, обновления структуры и содержания образования, развития фундаментальности и практической направленности образовательных программ, формирования системы непрерывного образования.

Стратегическими задачами Программы были заявлены:

- совершенствование содержания и технологий образования;
- развитие системы обеспечения качества образовательных услуг;
- повышение эффективности управления в системе образования;
- совершенствование экономических механизмов в сфере образования.

Стратегическая цель сформулирована весьма обтекаемо: «обеспечение условий для...». Из этого можно сделать вывод, что в ходе реализации Программы будут созданы условия, которые по тем или иным соображениям могут обеспечить достижение некоторых важных результатов или целей. Однако она же указывает и на возможность того, что действительные результаты в виде качественного образования могут и не быть получены. Это свидетельствует, на наш взгляд, о некоторой отстраненности позиции органов управления от будущего состояния системы образования. Можно выразиться жестче: орган управления не принимает на себя ответственности за достижение определенного состояния системы образования, а только создает условия для этого. Приходится думать, что в созданных условиях система образования должна сама каким-то образом обеспечить нужные параметры, а орган управления это проконтролирует. В рамках ФЦПРО Минобрнауки России, иницилируя и выполняя большой объем работ по ее реализации, допускает возможность того, что это может не привести к удовлетворению различных субъектов в качественном образовании. Следовательно, стратегическая цель ФЦПРО сформулирована как минимум неточно.

Стратегические задачи Программы являются, судя по формулировкам, скорее направлениями, по которым предполагается осуществлять развитие системы образования. Их взаимосвязь со стратегической целью просматривается достаточно четко, однако, как и в предыдущей программе, не совсем ясно, почему для достижения цели выбраны именно эти направления и в какой степени их реализация позволит обеспечить ее достижение.

Видимо, осознавая необходимость увязки приведенных в Программе наборов задач, разработчики представили задачи Концепции модернизации образования в качестве приоритетных областей развития образовательной системы, на реализацию которых направлены в той или иной степени все решаемые стратегические задачи, в том числе:

- развитие современной системы непрерывного профессионального образования (обеспечивается главным образом в рамках задач по совершенствованию содержания и технологий образования и развитию системы обеспечения качества образовательных услуг, совершенствованию экономических механизмов в сфере образования);
- повышение качества профессионального образования (реализуется в рамках задач по совершенствованию содержания и технологий образования, развитию системы обеспечения качества образовательных услуг, повышению эффективности управления в сфере образования);
- обеспечение доступности качественного общего образования (решается в рамках задач по совершенствованию содержания и технологий образования, развитию системы обеспечения качества образовательных услуг, повышению эффективности управления в системе образования);
- повышение инвестиционной привлекательности сферы образования, формирование эффективного рынка образовательных услуг и переход на принципы нормативного подушевого финансирования (обеспечиваются в рамках задач по повышению эффективности управления и совершенствованию экономических механизмов в сфере образования).

В общем, это не худший вариант обеспечения взаимосвязи стратегических задач ФЦПРО и задач Концепции. Однако сразу же обращает на себя внимание ряд обстоятельств:

- замена термина «задачи», употребляемого в Концепции, на «приоритетные направления» представляется неуместной, поскольку для достижения стратегической цели было бы лучше назвать их, например, частными или специфическими целями, да и с точки зрения проектного подхода это было бы правильнее;
- представленная взаимосвязь выглядит очень приблизительной и, с нашей точки зрения, требует более четкого обоснования в дальнейшем, хотя бы при определении основных мероприятий программы;
- использование в качестве приоритетных направлений только одного «комплекта задач» из трех, представленных в Программе, сразу же

ставит вопрос о том, будут ли решаться остальные задачи, а если не будут, то зачем они в таком случае приведены в тексте.

ФЦПРО содержит обширный перечень показателей и индикаторов, что выгодно отличает ее от ФПРО, но не решает проблемы общей оценки хода и результатов выполнения программы по совокупности параметров, особенно если значения этих параметров не соответствуют приведенным в программе. Кроме того, соответствие содержания ряда показателей и индикаторов направлениям развития образования вызывает сомнение. Например, показатель удельного веса числа образовательных учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования, использующих методы дистанционного обучения, содержит данные о том, сколько учреждений эти методы применяют, но не позволяет определить охват ими обучающихся, а также качество обучения с их использованием. По сути дела, достаточно применять лишь один метод, чтобы данный показатель имел положительное значение, что никак не характеризует результатов деятельности системы образования по данному направлению.

Программа достаточно четко структурирована, что позволяет сформировать базу данных, не только содержащую все положения программы, но и информирующую о ходе и результатах ее реализации, т. е. создать основу для осуществления мониторинга и управления ее реализацией. Однако доступной информации о ходе и результатах выполнения Программы нет ни в виде базы, ни в виде аналитических материалов.

Необходимо также отметить, что хотя в ФЦПРО подведены итоги предыдущего этапа развития образования, но сделано это, на наш взгляд, еще скромнее, чем в ФПРО. Отмечено лишь, что начиная с 2000 г. удалось добиться опережающего по сравнению с общеэкономическими показателями увеличения затрат на образование и науку. Это создало предпосылки для институциональной перестройки в сфере образования, в первую очередь касающейся модернизации структуры и содержания общего и профессионального образования, совершенствования его качества, эффективности управления образовательной системой, вхождения Российской Федерации в мировое образовательное пространство. Иными словами, реализация ФПРО позволила «заткнуть дыру» в финансировании образования, а развитие, точнее, перестройка системы будет осуществляться в последующий период.

Поскольку структурно ФПРО и ФЦПРО все-таки различаются, довольно сложно проводить сквозную оценку итогов реализации указанных программ. Можно представить примерную взаимосвязь основных направлений ФПРО и приоритетных направлений развития системы образования ФЦПРО (рис. 2).

Схема показывает, что расширенные основные задачи ФЦПРО включили в себя основные направления ФПРО, т. е. имеет место определенная преемственность программ. Однако отражает она не столько реальную взаимосвязь программ, сколько возможные представления об этом, которые, в общем, могут быть и иными.

Общие выводы об основных положениях ФЦПРО:

1. Стратегическая (главная) цель Программы сформирована в терминах условий, которые могут обеспечить получение нового состояния системы образования. Условия имеют ограниченный характер, охватывают только некоторые составляющие системы образования, выделение которых не обосновано их какой-то особой ролью и значением.

2. ФЦПРО содержит несколько наборов задач, но не все из них связываются с достижением стратегической цели и (или) решением стратегических задач. Поэтому часть из них является избыточной и не требует своего отображения в тексте Программы.

3. Программа содержит показатели и индикаторы развития образования, однако не определяет, каким образом по ним можно составить представление об уровне этого развития и степени реализации совокупности программных мероприятий.

4. ФЦПРО также не является продолжением предыдущей программы развития, хотя определенные взаимосвязи между ними провести можно.

Следует остановиться на некоторых положениях иных документов, определяющих основные направления государственной образовательной политики на 2000–2010 гг.

Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г. построена по схеме программы, за исключением собственно программных мероприятий и их ресурсного обеспечения. Она определяла основные направления развития образования и меры, которые следовало для этого предпринять.

Основной пафос Концепции состоял в том, что обществу нужны члены, обладающие комплексом качеств, соответствующих современным

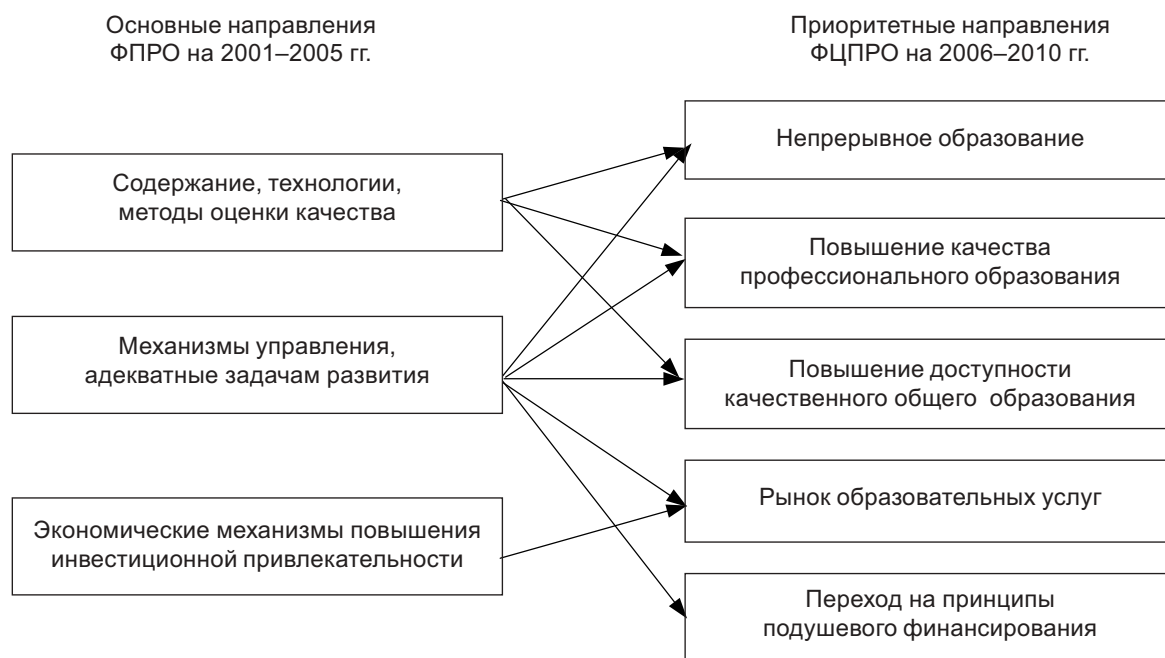


Рис. 2. Взаимосвязь основных направлений ФПРО и ФЦПРО

представлениям: образованные, нравственные, предприимчивые люди, которые могут самостоятельно принимать ответственные решения в ситуации выбора, прогнозируя их возможные последствия, способны к сотрудничеству, отличаются мобильностью, динамизмом, конструктивностью, обладают развитым чувством ответственности за судьбу страны. Система образования должна стать важным фактором формирования у личности этих качеств. Однако ни слова не было сказано о том, что этим должна заниматься не только система образования, и не было определено место системы образования в этом процессе. Не говоря уже о том, что сам набор качеств не годится для того, чтобы использовать их как характеристики (особенно количественно измеримые) результатов деятельности образовательных учреждений.

Абстрактно выглядит и тезис о необходимости использовать потенциал системы образования для решения важнейших социально-экономических проблем общества и государства. Само по себе такое положение является совершенно правильным, однако его реализация представляет собой очень сложную проблему, решение которой, с нашей точки зрения, невозможно в рамках концептуальных построений, относящихся только к системе образования.

Главная цель развития системы образования, сформулированная в Концепции, соответствовала программным целям ФПРО и ФЦПРО — качественное образование, соответствующее актуаль-

ным и перспективным потребностям личности, общества и государства. Вместе с тем в программах были отражены основные положения Концепции, поэтому наличие соответствия по целям должно было иметь место. Однако в направлении достижения главной цели акцент был смещен с качества на доступность качественного образования, что требует формального изменения главной цели. Соответственно и меры по решению поставленных задач для достижения цели были направлены главным образом на повышение доступности образования для различных социальных групп и на модернизацию образования, «выводя» качество образования на второстепенный уровень.

Рассматривая Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.⁷ (далее — КДР) как документ, определяющий средне- и долгосрочные перспективы развития образования, можно отметить, что она обладает теми же недостатками, что и программы [4].

Основная цель КДР (в части образования, разумеется) состоит в повышении доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина. Повышение доступности озна-

⁷ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.: утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г., № 1662-р.

чает, что в 2012 г. доступность качественного образования должна быть выше, чем, например, в 2008 г., а в 2020 г. — выше, чем в 2012 г. Помимо прочего это означает и то, что качество и доступность должны измеряться. Термин «качественное образование» означает соответствие качества образования некоему заранее установленному или определенному уровню или критерию. Соответствие требованиям инновационного развития и современным потребностям общества и каждого гражданина предполагает:

- определение требований инновационного развития к образованию;
- определение потребностей общества и каждого гражданина в области образования;
- установление необходимого или приемлемого соответствия образования этим требованиям, при этом следует уточнить, что соответствие в общем случае не предполагает равенства, а предусматривает некое соотношение.

В настоящее время ни одно из указанных составляющих стратегической цели операционально не разработано: доступность образования измеряется на основе социологических опросов, что отражает только точку зрения граждан⁸; измерителей качества, по уверениям специалистов, также нет; какие именно требования предъявляет инновационное развитие к образованию, каковы потребности общества и каждого гражданина в образовании — известно лишь на уровне не вполне четко определенных представлений, не говоря уже о том, что не установлено каких-либо критериев соответствия образования этим требованиям.

Таким образом, сформулированную стратегическую цель можно рассматривать скорее как декларацию, которая не имеет измерителей для оценки степени ее достижения и не может быть положена в основу программных построений.

Для достижения стратегической цели в КДР предусмотрено решение четырех основных задач:

- обеспечение инновационного характера базового образования;
- модернизация институтов образования как инструментов социального развития;
- создание современной системы непрерывного образования;

— формирование системы оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей, участие в международных сопоставительных исследованиях.

Задачи поставлены четко и однозначно. Однако в них нет ни слова про доступность, соответствие требованиям инновационной экономики, оценку потребности, а качество предполагается оценивать, видимо, уже после реализации КДР, поскольку в ней предусмотрено только формирование необходимой для этого системы. В результате задачи оказываются существующими сами по себе, вне связи со стратегической целью. Иными словами, решив основные задачи, можно не приблизиться к достижению целей. Таким образом, в КДР не выполняется требование проектного подхода, согласно которому решение задачи должно являться условием достижения поставленной стратегической цели.

Как следствие этого, проект начинает «расползаться» на направления, не обеспечивающие достижения поставленной цели.

Анализ самих поставленных задач показывает следующее.

Инновационный характер базового образования объявляется одним из главных условий достижения стратегической цели. Новое понятие «инновационный характер» нигде не определено ни содержательно, ни в терминах или хотя бы методах измерения. Представленные более частные задачи: обновление структуры сети и формирование федеральных и национальных исследовательских университетов; баланс фундаментального и прикладного подхода в образовании (задача «постоянного действия»); выделение вузам бюджетных средств на НИР (что всегда было и есть); обеспечение увеличения оплаты труда работникам (задача «постоянного действия»), — на «инновационность характера» если и влияют, то отнюдь не бесспорно.

Совершенно непонятно, каким образом эти подзадачи будут способствовать решению основной задачи — обеспечению инновационного характера образования.

Модернизация институтов образования означает, видимо, изменение сложившихся форм и практики функционирования и взаимодействия элементов системы образования таким образом, чтобы обеспечить решение социальных задач — раннего развития, приспособленности, более полного вовлечения лиц с ограниченными возможностями в образование, поддержки одаренных детей и талантливой молодежи. Однако остается неясным, как именно эти задачи повлияют на

⁸ Качество образования понимается как степень соответствия планируемых, реализуемых и достигаемых образовательных результатов запросам и ожиданиям потребителей образовательных услуг — детей и родителей, работодателей, социума и пр. Результаты опросов показали, что неудовлетворенность общества качеством образования нарастает [7].

решение социальных задач, поскольку они не касаются подавляющего большинства молодежи, не вошедшей в упомянутые категории.

Сведение финансовых инструментов социальной мобильности только к образовательным кредитам представляется совершенно недостаточным и сильно напоминает лоббирование банковских интересов. Весьма скромно выглядит очень важное положение — создание инфраструктуры социальной мобильности обучающихся. Понятно, что такая инфраструктура нужна. Но желательно было бы уточнить, что именно предполагается делать в рамках ее создания, тем более что термин «создание» может означать признание ее отсутствия в настоящее время.

Развитие системы непрерывного образования действительно важное направление. Однако до настоящего времени нет сложившегося четкого представления (или определения) о том, что это такое [3], соответственно все проблемы в этой области сводятся в основном к повышению квалификации работников, что не обеспечивает решения данной проблемы.

Формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг сведено к созданию системы информирования и оценки индивидуальных образовательных достижений. Участие потребителей и общественных институтов в оценке качества — давно обсуждаемый вопрос. Решений предложено довольно много, но до сих пор их результативность практически не заметна, да и нет ответа на вопрос, для чего это нужно: для повышения качества образования или просто для контроля как такового.

Отсюда можно сделать вывод о том, что задачи и подзадачи КДР сформулированы в отрыве от стратегической цели и не позволяют судить о возможности достижения цели даже при условии решения всех поставленных задач и подзадач в полном объеме и в нужное время.

Подводя итоги краткого анализа, можно прийти к следующим выводам о целях и содержании государственной образовательной политики.

В рассматриваемый период, с 2000 по 2010 г., государственная образовательная политика была сосредоточена в основном на определении действий государства в сфере образования, причем по ограниченному кругу направлений, т. е. имела довольно ограниченный характер.

Основная цель государственной образовательной политики претерпела существенные изменения: изменилась ее направленность — от личности ко всем субъектам, имеющим интересы в этой сфере; произошел переход от достижения нового качества системы образования к созданию условий для его достижения.

Однако заявленные цели развития не характеризовались количественными параметрами, позволяющими судить о степени их достижения в ходе реализации программных мероприятий.

В рамках ФПРО и ФЦПРО были поставлены многочисленные задачи, существенная часть которых не получила отражения в программных мероприятиях и результатах.

Отсутствие в открытом доступе результатов реализации указанных программ и, соответственно, реализации государственной образовательной политики позволяет сделать вывод о том, что эта политика носила формальный характер и реализована не была.

1. *Беляков С. А.* Образовательная политика и управление образованием // Университетское управление: практика и анализ. 2008. № 6. С. 12–31.

2. *Беляков С. А.* Модернизация образования в России: совершенствование управления. М.: МАКС Пресс, 2009. 440 с.

3. *Беляков С. А., Иванова А. А.* Проблемы построения системы управления непрерывным образованием // Университетское управление: практика и анализ. 2008. № 3. С. 5–18.

4. *Беляков С. А., Федотов А. В.* О концепции, структуре и основных экономических показателях Стратегии развития системы образования Российской Федерации до 2020 года: недостатки, проблемы и направления совершенствования // Там же. 2008. № 6. С. 6–11.

5. Отработка элементов нормативного финансирования образовательных учреждений среднего профессионального образования: отчет по гос. контракту / ГОУ «Учебный центр подготовки руководителей» Минобрнауки России. СПб., 2002.

6. Разработка предложений по формированию нормативов финансирования учреждений высшего образования: отчет по гос. контракту / ГОУ «Учебный центр подготовки руководителей» Минобрнауки России. СПб., 2002.

7. *Соболева Е. Н.* Проектный подход к реализации изменений в системе образования // Экономика образования. 2008. № 2. С. 33–43.